



GT 08 | Direito à Moradia, ATHIS e Regularização Fundiária em Disputa

ENTRE A CIDADE LEGAL E A CIDADE REAL: REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE O PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E MELHORIAS HABITACIONAIS (REGMEL) EM MONTES CLAROS/MG

Priscila Dias Alkimim¹

1 INTRODUÇÃO

A regularização fundiária urbana, especialmente após a promulgação da Lei 13.465/2017 (Lei da REURB), tem sido apresentada como uma estratégia de inclusão social voltada à integração de favelas e ocupações ao tecido urbano formal. No entanto, tanto a sua formulação quanto a sua implementação refletem disputas políticas, econômicas e ideológicas, capazes de favorecer populações vulneráveis, mas também de intensificar a mercantilização do solo urbano e a gentrificação (Rolnik, 2019; Holston, 2009).

É nesse cenário de negociações e agenciamentos políticos que emergem propostas e programas de regularização fundiária urbana, como o REGMEL – Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais. Criado em 2020, durante o governo do ex-presidente Jair Bolsonaro, o programa REGMEL, de abrangência federal passou a ser implementado em Montes Claros (MG) após aprovação de edital pleiteado pela gestão municipal em 2021. A implementação efetiva na região da Cidade Industrial teve início no final de 2024, tornando-se o objeto de análise deste estudo.

Este resumo expandido apresenta uma sistematização parcial dos resultados de pesquisa em andamento desde outubro de 2024, que acompanha a implementação do Programa REGMEL em Montes Claros. A investigação analisa a experiência local e busca compreender em que medida essa política de regularização fundiária e melhorias habitacionais efetivamente promove o direito à cidade ou, ao contrário, perpetua exclusões históricas. O estudo se baseia na análise documental dos marcos legais, além de observações de campo realizadas em reuniões públicas, visitas à área e registros de falas de atores envolvidos no processo.

2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

¹ Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes Claros (PPGDS/Unimontes), pesquisadora e extensionista do Núcleo Interdisciplinar de Temáticas Urbanas (Núcleo Cidadino), prialkimim@gmail.com



2.1 REGMEL: origem e diretrizes do programa

O Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional (REGMEL) surgiu como uma iniciativa do Governo Federal, através de Resolução do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social, publicada no dia 17 de dezembro de 2020, e tem como objetivo "mitigar as carências sociais do país e promover o direito à moradia adequada à população de baixa renda" (Brasil, 2024).

Sua origem remonta ao Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), lançado em agosto de 2020 pelo governo Bolsonaro como substituto do Minha Casa, Minha Vida (MCMV). Ao contrário do MCMV, que priorizava a construção de novas moradias, o PCVA ampliou seu escopo para incluir a regularização fundiária e pequenas melhorias habitacionais, alinhando-se à lógica da REURB. Nesse contexto, o REGMEL surgiu como linha de financiamento voltada à titulação de imóveis e a realização de pequenas adequações habitacionais em áreas de baixa renda.

O programa foi estruturado a partir do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), responsável por subsidiar o financiamento das obras e serviços necessários à regularização fundiária. A gestão operacional do programa foi atribuída à Caixa Econômica Federal, que atua como agente financeiro do fundo, estabelecendo os critérios para a seleção de beneficiários e para a contratação das empresas responsáveis pela execução dos serviços (Brasil, 2021).

Contudo, pesquisadores como Guerreiro e Rolnik (2020, 2021) têm criticado este formato. Guerreiro destaca que a regularização passou a ser executada por empresas privadas, sobretudo no levantamento documental, sem garantia de obras de infraestrutura urbana nas áreas atendidas. Isso evidencia a priorização da titulação, em detrimento da urbanização, etapa mais cara e complexa do processo.

Dessa forma, torna-se evidente que o principal objetivo da regularização fundiária nos novos programas é a titulação em massa de imóveis irregulares, uma vez que a informalidade da terra é um dos maiores obstáculos para a expansão do mercado imobiliário financeiro no país. No Brasil, grandes áreas urbanas estão nas mãos de um mercado popular, mas permanecem "travadas" para a incorporação imobiliária, pois carecem de registro e, dessa forma, não podem ser utilizadas nos circuitos financeiros (Guerreiro; Rolnik, 2020).

Essas críticas apontam que o foco central da política atual é a titulação em massa, transformando terras informais em ativos valorizáveis para o mercado financeiro. No Brasil, muitas áreas urbanas permanecem fora dos circuitos imobiliários formais por ausência de registro (Guerreiro; Rolnik, 2020).

2.2 A implementação do REGMEL em Montes Claros



O Programa REGMEL foi implementado em Montes Claros após solicitação da gestão municipal em 2021, ainda no governo Bolsonaro, com previsão de regularizar 638 imóveis e promover melhorias habitacionais em 140 residências na Cidade Industrial, segundo a Secretaria de Desenvolvimento Social. A ocupação dessa região, situada na zona norte da cidade, originou-se na década de 1980 como um loteamento clandestino que se expandiu sobre áreas públicas e de transmissão de energia (Leite, 2011). Assim como outras ocupações próximas ao Distrito Industrial, sua formação está associada à busca por moradia acessível próxima aos polos de trabalho industrial impulsionados pela SUDENE.

A escolha da área para o projeto deveu-se à alta concentração de domicílios passíveis de titulação. O edital previa até 700 regularizações, sendo a Cidade Industrial a localidade com maior aderência ao perfil exigido. O processo tem sido conduzido por empresas contratadas, como a Legaliza Brasil e Peres e Rodrigues Advogados, responsáveis pela documentação e seleção das moradias que receberão melhorias.

Em 19 de novembro de 2024, foi realizada uma reunião na Escola Estadual Rotary São Luiz para lançamento oficial do programa. Durante o evento, observaram-se discursos institucionais, reações dos moradores e questionamentos quanto aos critérios de seleção. A regularização foi dividida em duas frentes, conforme informado no evento: 638 imóveis sob responsabilidade do REGMEL e outros 500 sob responsabilidade direta da Prefeitura. Essa divisão gerou incertezas entre alguns moradores, que relataram falta de transparência e critérios pouco claros para a escolha das ruas e domicílios beneficiados.

Além da titulação, 140 famílias com renda de até dois salários mínimos poderão ser contempladas com melhorias habitacionais, compostas por kits de obras (como banheiro, dormitório, cobertura, instalações elétricas e hidráulicas), até o valor de R\$ 22 mil. Os beneficiários devem reembolsar 1% do valor financiado, já descontado o que pagaram pela regularização fundiária. O valor máximo desse reembolso é de R\$170. Além disso, os beneficiários das regularizações deverão arcar com valores que podem chegar a R\$1.413,00 por lote, dependendo da renda familiar. Para aqueles com renda familiar de até R\$2.000 o custo fixo da regularização é de R\$50,00. Já para aqueles com rendas mais altas, os custos variam entre 5% e 10% da renda mensal, podendo atingir o valor máximo estipulado. No entanto, durante o lançamento do programa, a existência desses custos não foi claramente explicitada pelas autoridades e representantes das empresas responsáveis.

Outro ponto observado foi a adesão dos moradores, a reunião contou com cerca de 250 a 300 pessoas, número inferior ao total de beneficiários. Relatos indicam que muitos moradores recusaram participar por receio de novos encargos, como IPTU e tarifas municipais, sem contrapartida em infraestrutura ou melhorias efetivas na região.



A desconfiança também se relaciona com experiências anteriores, como a atuação da empresa Cidade Legal, que cobrou taxas sem concluir a regularização. Esse histórico fortaleceu a resistência de parte da população, que teme que o REGMEL reproduza práticas ineficazes e onerosas.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência de Montes Claros evidencia contradições do modelo de regularização fundiária no Brasil. O REGMEL viabiliza a titulação, mas impõe custos aos beneficiários sem assegurar melhorias urbanas ou permanência segura. A adesão limitada, os critérios opacos e o endividamento revelam fragilidades de uma política que tende a mercantilizar o direito à moradia. Se desacompanhado de infraestrutura e suporte social, o programa pode aprofundar desigualdades, reafirmando a lógica da cidade-mercadoria.

Este resumo insere-se em uma pesquisa mais ampla sobre a regularização fundiária em Montes Claros, buscando compreender os impactos, limites e potencialidades desses programas como instrumentos de justiça social. Embora o REGMEL ainda esteja em fase inicial, os elementos discutidos aqui apontam para a importância de um acompanhamento contínuo e integrado dessas ações.

AGRADECIMENTOS

Este estudo integra projeto desenvolvido pelo Núcleo Interdisciplinar de Temáticas Urbanas (Núcleo Cidadino) da Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes), com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Instrução Normativa MDR nº 02**, de 21 de janeiro de 2021. Regulamenta o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional. Diário Oficial da União: Brasília, 2021. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/apps/pgi/#/mapa/>. Acesso em: 03 jan. 2025;

BRASIL. **Lei n.º 13.465**, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jul. 2017;

BRASIL. **Resolução do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social – REGMEL**. Brasília: Ministério das Cidades, 2020;

BRASIL. Ministério das Cidades. **Diretrizes para implementação do REGMEL**. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2021;



GUERREIRO, Isadora; ROLNIK, Raquel. **Regularização fundiária Verde e Amarela:** endividamento e precariedade. 8 de setembro de 2020. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/regularizacao-fundiaria-verde-e-amarela-endividamento-e-precariedade/>>. Acesso em 23 jan. 2025.

GUERREIRO, Isadora. **Normativa da regularização fundiária da Casa Verde e Amarela:** mais problemas à vista. 25 de fevereiro de 2021. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/normativa-da-regularizacao-fundiaria-do-casa-verde-e-amarela-mais-problemas-a-vista/>>. Acesso em 23 jan. 2025.

LEITE, Marcos Esdras. **Geotecnologias aplicadas ao mapeamento do uso do solo urbano e da dinâmica de favela em cidade média:** o caso de Montes Claros-MG. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, 2011.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade.** 2a ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.